Die Reichsexekution in geschichtlicher Entwicklung.

Auszug

aus der

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte.

Einer hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

vorgelegt von

Georg Wilda
Referendar.

Referent: Prof. Dr. Fleischmann.

1925.

Druck von Gebrüder Borchers G. m. b. H., Lübeck.

I. Teil.

§ 1. I. Die Reichs- oder Bundesexekution als ein gegen Staaten gerichtetes Zwangsrecht setzt begriffsnotwendig das Bestehen einer Staatenverbindung voraus. Staatenverbindungen können völkerrechtlicher oder staatsrechtlicher Natur sein.

Die völkerrechtliche Staatenverbindung ist nur als ein völkerrechtliches Vertragsverhältnis souveräner Staaten, als eine societas, aufzufassen. Ihr vollkommenster und bedeutungsvollster Typus ist der Staatenbund. Dieser kann als eine auf Dauer berechnete Vereinigung unabhängiger und unabhängig bleibender Staaten zwecks einheitlicher Verfolgung gemeinsamer, umfassender Gesamtzwecke gekennzeichnet werden.

Dem Staatenbund ist eine Bundesgewalt beigelegt, die ausgeübt wird von einem Bundesorgan. Die Bundesgewalt ist aber nicht der Staatsgewalt der Einzelstaaten übergeordnet. Da zwischen den verbündeten Staaten lediglich völkerrechtliche Beziehungen bestehen und keine Gewalt der Einzelstaatsgewalt übergeordnet ist, kann der Zwang gegen ein renitentes Bundesglied niemals auf Erzwingung des Gehorsams, sondern nur auf Erzwingung der Bundestreue, auf Erfüllung der durch den Bundesvertrag eingegangenen Verpflichtungen gehen. Die Exekution im Staatenbund ist folglich ein auf Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen gerichtetes, daher rein völkerrechtliches Zwangsmittel.

II. Der Deutsche Bund, der an die Stelle des am 6. August 1806 aufgelösten Deutschen Kaiserreiches getreten war, ist ein Musterbeispiel eines Staatenbundes.

Die Verfassung des Deutschen Bundes wurde gebildet durch die deutsche Bundesakte vom 8. 6. 1815 und die sie ergänzende Wiener Schlußakte vom 15. 5. 1820.

Um eine ausreichende Garantie für die Erfüllung der Bundesgrundgesetze und der verfassungsmäßigen Bundesbeschlüsse zu schaffen, erließ der Deutsche Bund am 20. 9. 1819 eine provisorische und am 3. 8. 1820 eine definitive Exekutionsordnung. Letztere ist bis zur Auflösung des Bundes in Geltung geblieben.

§ 2. Der praktische Wert dieser mit wissenschaftlicher Gründlichkeit durchgeführten Regelung des Exekutionsrechts darf nicht allzu hoch veranschlagt werden. Die Mittel, die dem Bund zur Durchführung der Bundesexekution zur Verfügung standen, waren im Falle eines Konfliktes mit den bedeutenderen Bundesmitgliedern völlig unzureichend.

In drei Fällen raffte sich der Bund auf, von dem ihm durch die Exekutionsordnung in Verbindung mit den beiden Grundgesetzen verliehenen Zwangsmittel, dem Exekutionsrecht, Gebrauch zu machen. Der berühmteste der drei von dem Deutschen Bund erlassenen Exekutionsbeschlüsse ist derjenige vom 14. Juni 1866.

Die Folgen, die er zeitigte, sind für die Entwicklung des deutschen Exekutionsrechts entscheidend geworden. Er führte den Untergang des Deutschen Bundes herbei.

§ 3. Der Krieg zwischen Österreich und Preußen im Jahre 1866, der eben ein „Krieg" und keine Exekution war, ermöglichte erst den Neubau des Deutschen Reiches. An Stelle des machtlosen Staatenbundes trat ein innerlich starker Bundesstaat. An Stelle des völkerrechtlichen, durch ein schwerfälliges Verfahren seiner Schärfe beraubten Zwangsmittels trat der staatsrechtliche Zwang, die Reichsexekution.

§ 4. Im Gegensatz zu der Frankfurter Reichsverfassung vom 28. 3. 1849, die zwar eine Exekution gegen widerspenstige Gliedstaaten zuließ, dieses staatliche Zwangsrecht aber nur sehr fragmentarisch regelte und dessen weitere Ausgestaltung der Reichsgesetzgebung vorbehielt, enthielt die Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 1. Juli 1867 im Artikel 19 wiederum eine ausdrückliche und eingehendere Regelung des Exekutionsrechts.

§ 5. Der Rechtsnachfolger des Norddeutschen Bundes, das Deutsche Kaiserreich, charakterisierte sich als ein Bundesstaat, d. h. als eine dauernde staatsrechtliche Verbindung einer Staatenmehrheit zu einem souveränen Gesamtstaat. Nur der Zentralstaatsgewalt kam Souveränität zu, den Gliedstaatsgewalten dagegen nicht.

Im zusammengesetzten Staat und damit im Bundesstaat ist ein Nebeneinander der Staatsgewalten undenkbar, vielmehr muß hier immer ein Überordnungsverhältnis vorliegen, eine Oberhoheit bestehen. Letztere aber kann nur dem Zentralstaat zustehen. Staatshoheit haben dagegen auch die nichtsouveränen Einzelstaaten.

§ 6. I. Zur Sicherung und Durchführung seiner Herrschaft über die Gliedstaaten verfügt das Reich über das Hoheitsrecht der Reichsaufsicht. Nach Triepel's Meinung sind zwei Funktionen der Beaufsichtigung zu unterscheiden: die Beobachtungs- und die Berichtigungsfunktion. Doch gibt es gewisse Aufsichtsakte, die sich diesem Schema nicht gut eingliedern lassen. Triepel spricht hier von Vorbereitung oder Versuch der berichtigenden Aufsicht, Cohn dagegen von einer vorbeugenden Funktion der Beaufsichtigung.

II. Subjekt der Beaufsichtigung kann jedes Rechtssubjekt sein, mithin auch der Staat und folglich auch das Reich. Wir sprechen dann von Staats- bezw. von Reichsaufsicht. Die Reichsaufsicht ist grundsätzlich Oberaufsicht. Die unmittelbare Reichsaufsicht bildet die Ausnahme. Bei der Oberaufsicht beaufsichtigt das Reich den seiner Rechtsmacht unterworfenen staatlichen Verband nur als Ganzes, als geschlossene Einheit, wobei dessen Selbstorganisation unberührt bleibt. Die Reichsexekution ist immer Oberaufsicht.

III. Die Reichsexekution ist das letzte, umfassendste Aufsichtsmittel. Ihre Aufgabe ist es, die Durchführung der übrigen Aufsichtsrechte zu sichern.

IV. Die Aufsichtsmaßnahmen des Reichs sind Akte der vollziehenden Gewalt. Diese Vollzugsakte können aber zugleich die obrigkeitliche Feststellung dessen, was im konkreten Falle rechtens sein solle, enthalten. Ein Beispiel hierfür bietet die Reichsexekution als ein Teil der Reichsaufsicht. Der Exekutionsbeschluß, soweit er ein Feststellungsurteil enthält, ist ein reiner Akt der Justiz; die Anordnung der Exekution dagegen ist zugleich eine Verwaltungsmaßnahme.

V. In allen Fällen, in denen „die Bundesmitglieder" ihre „verfassungsmäßigen Bundespflichten" nicht erfüllten, setzten sie sich nach Art. 19 der alten Reichsverfassung dem Zwangsrecht der Reichsexekution aus.

§ 7. I. Da die Reichsexekution ein gegen Staaten gerichtetes Zwangsrecht ist, so konnten unter „Bundesglieder" nur die Gliedstaaten als solche gemeint sein. Bundesglieder waren demgemäß die selbständigen deutschen Einzelstaaten, die sich am 1. 1. 1871 zu dem Bunde „Deutsches Reich" vereinigt hatten.

II. Einschreiten durfte das Reich immer erst dann, wenn feststand, daß das Bundesglied auch wirklich eine verfassungsmäßige Bundespflicht unerfüllt gelassen hatte. Solche verfassungsmäßigen Bundespflichten waren nun nicht bloß die Bundespflichten, die in der Reichsverfassung selbst begründet waren oder sich aus der Verfassungsurkunde unmittelbar ableiten ließen. Vielmehr begründeten alle unmittelbar oder auch nur mittelbar aus der Verfassungsurkunde resultierenden, aber im Rahmen ihrer Zuständigkeit getroffenen Anordnungen der Reichsgewalt eine den Gliedern des Reichs obliegende Bundespflicht.

§ 8. War der Exekutionsantrag, dessen Betreibung in erster Linie dem Kaiser zustand, im Bundesrat eingebracht und über den Antrag beraten worden, so hatte der Bundesrat einen Rechtsspruch abzugeben, durch den rechtskräftig festgestellt wurde, daß der beteiligte Gliedstaat in dem konkreten Falle seine verfassungsmäßige Bundespflicht verletzt, oder daß er sie nicht verletzt hätte. Zum Zwecke der Abgabe des Rechtsspruchs hatte der Bundesrat den Lebenstatbestand dem im Artikel 19 Halbsatz 1 der Reichsverfassung gegebenen Normtatbestand zu subsumieren; er übte hier also richterliche Funktionen aus.

II. Lautete der Rechtsspruch des Bundesrats zu Ungunsten des betreffenden Bundesgliedes, so mußte sich der Bundesrat darüber schlüssig werden, ob über den unbotmäßigen Gliedstaat die Exekution zu verhängen wäre oder nicht. Es lag im freien Ermessen des Bundesrats ob er die Exekution anordnen wollte oder nicht.

Der Exekutionsbeschluß hatte notwendig einen doppelten Inhalt, indem durch ihn einmal rechtskräftig festgesetzt wurde, daß die Reichsexekution gegen ein bestimmtes Bundesglied einzutreten hätte, und zweitens in ihm rechtskräftig bestimmt wurde, ob die militärische oder nur die zivile, die sog. „bürgerliche" Exekution anzuordnen wäre.

§ 9. I. Nach Eintritt der Rechtskraft des Exekutionsbeschlusses hatte der Kaiser ihn zu vollstrecken.

II. Das Exekutionsverfahren ist nichts anderes als Zwangsvollstreckung; es bedeutet also Anwendung staatlicher Zwangsgewalt zur Verwirklichung eines Anspruchs. Die Reichsexekution ist insofern eine besondere Art der Zwangsvollstreckung, als es sich bei ihr um die Verwirklichung eines staatlichen Anspruchs handelt und dieser Anspruch gegen Staaten, und zwar gegen die Gliedstaaten eines Bundesstaats gerichtet ist.

Da die Reichsexekution Zwangsvollstreckung ist, bedarf es zu ihrer Durchführung eines vollstreckbaren Titels. Ein solcher vollstreckbarer Titel war der Exekutionsbeschluß des Bundesrats. Diesen Exekutionsbeschluß kann man auch als „Verurteilungsurteil" oder „Vollstreckungsurteil" bezeichnen.

III. Die Reichsexekution ist Erfüllungszwang, nicht Strafzwang. Auf das Schuldmoment kommt es nicht an.

IV. Die Reichsexekution ist eine Art Verwaltungszwang, allerdings erwachsen und angewendet auf dem Gebiete der staatlichen, d. h. der Reichsverwaltung.

V. Welche Exekutionsmittel waren nach der Bismarckischen Verfassung zulässig? Zunächst kam, um die Befolgung der vom Reiche an die Gliedstaaten erteilten Befehle zu erzwingen, naturgemäß die physische Gewaltanwendung, d. h. die militärische Exekution in Betracht. Als Mittel einer solchen Exekution ist auch die Sequestration (Zwangsverwaltung des betreffenden Landes) anzusehen. Die Frage nach der Zulässigkeit der militärischen Exekution ist sowohl aus rechtssystematischen wie aus rechtshistorischen Gründen zu bejahen. Den Willen des Verfassungsgesetzgebers, die bürgerliche Exekution zuzulassen, ergibt zwar nicht zwingend die grammatische, wohl aber die logisch-systematische Interpretation des Art. 19.

Als Mittel der bürgerlichen Exekution kommt in erster Linie die sog. „Ersatzvornahme" in Frage. Ersatzvornahme, Sequestration und Zwangsetatisierung sind Mittel einer „unmittelbar wirksamen" Exekution, der eine bloß „mittelbar wirksame" Exekution gegenübersteht. Im Hinblick auf das von der Exekution betroffene Land ist die bürgerliche Exekution das mildere, der militärische Zwang das schärfere Mittel.

VI. Die theoretische Ausgestaltung des Exekutionsrechts der Bismarckischen Reichsverfassung ist grundlegend geworden für unser gegenwärtiges Exekutionsrecht.

II. Teil.

§ 10. I. Während das deutsche Kaiserreich ein Bundesstaat mit ausgeprägt föderativem Charakter, d. h. dem Staatenbund angenähert war, ist das neue republikanische Deutsche Reich ein Bundesstaat, dessen föderativem Grundcharakter stark unitarische Züge beigemischt sind, und der daher mehr zum Einheitsstaat hinneigt, wenn er auch nicht einen solchen darstellt.

II. Das Reich hat bundesstaatlichen Charakter. Einem souveränen Gesamtstaat, dem Reich, stehen selbständige, wenn auch nichtsouveräne Staaten, die „Länder", gegenüber. Die eigenständige Herrschermacht der Länder ist im Gesamtorganismus nicht die oberste Rechtsmacht. Diese steht nur dem Zentralstaat, dem Reich zu. Das Reich hat Befehlsgewalt über die Länder.

III. Daß die Weimarer Reichsverfassung das Rechtsinstitut der Reichsexekution aufgenommen hat, ist der schlagendste Beweis dafür, daß die Ansicht die richtige ist, die den Ländern die Staateneigenschaft zuerkennt, und daß es somit falsch ist, in dem neuen Deutschen Reich einen „dezentralisierten Einheitsstaat", und in den Ländern lediglich Reichsprovinzen zu sehen.

§ 11. I. Das in der Weimarer Reichsverfassung niedergelegte Reichsaufsichtsrecht stimmt im wesentlichen mit dem früheren überein, wobei es natürlich den veränderten staatsrechtlichen Verhältnissen angepaßt ist.

II. Oberstes Organ der administrativen Reichsaufsicht ist die Reichsregierung. Das Organ der richterlichen Aufsicht ist der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich oder ein anderes reichsgesetzlich dazu bestimmtes Gericht. Den Staatsgerichtshof zur Entscheidung des konkreten Streitfalles anzurufen, ist im Falle einer Meinungsverschiedenheit im Sinne des Art. 15 Abs. 3 Satz 2 der neuen Reichsverfassung jeder der beiden Beteiligten, sowohl die Reichsregierung, wie auch die Landesregierung, berechtigt. Jede der Parteien „kann" den Antrag auf richterliche Entscheidung stellen, „muß" es also nicht. Das administrative Aufsichtsverfahren wird durch die Anrufung des Staatsgerichtshofs gemäß Art. 15 Abs. 3 Satz 2 nicht gehemmt.

III. Das Urteil des Staatsgerichtshofs nach Art. 15 Abs. 3 charakterisiert sich als ein Feststellungsurteil. Um aber aus dem Urteil des Staatsgerichtshofs gemäß Art. 19 Abs. 2 vollstrecken zu können, muß ein rechtsgestaltendes Leistungs-, d. h. Verurteilungsurteil hinzukommen. Dieses wird dann auf Grund von Art. 19 Abs. 1 gefällt.

§ 12. I. Nach Art. 19 Abs. 2 „muß" der Reichspräsident das Urteil des Staatsgerichtshofs vollstrecken; es liegt nicht etwa in seinem Belieben, „ob" er es vollstrecken will oder nicht. Er muß also das säumige Land zur Pflichterfüllung anhalten, „wie" ist seine Sache.

Da das Urteil des Staatsgerichtshofs nichts über die Vollstreckung, insbesondere nichts über deren Art bestimmt, ist es, obwohl es in der Form eines Beschlusses ergeht, kein eigentlicher Exekutionsbeschluß. Die Anordnung der Exekution verfügt vielmehr nach der neuen Reichsverfassung der Reichspräsident in jedem Falle selbst und nach eigenem Ermessen.

II. Der Reichspräsident ist oberstes und im Art. 48 Abs. 1 ausschließlich genanntes Exekutionsorgan. Mitwirkende Organe

sind der im Art. 48 Abs. 3 genannte Reichstag und die im Art. 48 überhaupt nicht erwähnte Reichsregierung. Der Staatsgerichtshof gehört nicht zu den eigentlichen Exekutionsorganen.

III. Durch das Streitverfahren vor dem Staatsgerichtshof wird die auf Grund des Art. 48 Abs. 1 verfügte Reichsexekution nicht gehemmt. Dagegen meint Triepel, daß dem Exekutionsbeschluß stets das Urteil des Staatsgerichtshofs vorausgehen müsse. Gegen diese Ansicht, die in Widerspruch mit der Verfassung steht, hat die Geschichte der jüngsten Vergangenheit entschieden. Die Vorgänge im Jahre 1923 beweisen, daß es sehr wohl Fälle gibt, bei denen nicht nur die Reichsregierung selbst, sondern auch die Landesregierung kein Gewicht auf richterliche Entscheidung legt.

IV. 1. Als Vollstreckungsmittel wird von der Weimarer Verfassung nur die militärische Exekution ausdrücklich erwähnt. Jedoch ist die Anwendung „bürgerlicher" Exekutionsmittel auch nach der neuen Verfassung zulässig. Als solche kommen die gleichen Mittel in Frage, die dem früheren Exekutionsrecht bekannt und nach ihm zulässig waren.

2. Die militärische Exekution hat im neuen Deutschen Reich an Bedeutung und Schärfe dadurch gewonnen, daß das Militärwesen Reichssache geworden ist.

3. Wie weit die militärische Exekution ausgedehnt werden darf, ist in der Verfassung nicht gesagt.

Die Richtigkeit der Meinung, daß das Rechtsinstitut der Sequestration auch in das Exekutionsrecht der Weimarer Verfassung stillschweigend übernommen ist, ist praktisch bestätigt worden durch die von der Reichsgewalt gegen Thüringen in den Jahren 1920 und 1923, und gegen Sachsen im Oktober 1923 getroffenen Maßnahmen.

§ 13. Auf welche Verfassungsbestimmung, ob auf Art. 48 Abs. 1 oder auf Art. 48 Abs. 2, sie diese Maßnahmen stützen sollte, darüber ist sich die Reichsregierung selbst anscheinend nicht schlüssig gewesen.

I. Die beiden Bestimmungen unterscheiden sich nicht durch das Subjekt (= der Reichspräsident), auch nicht so sehr durch das Prädikat; der grundlegende Unterschied der beiden Verfassungsvorschriften liegt vielmehr in dem verschiedenen Objekt, gegen das sich sowohl die beschliessende wie die vollziehende Tätigkeit des Reichspräsidenten richtet. Im Falle des Art. 48 Abs. 1 richtet sich diese Tätigkeit des Reichspräsidenten aber gegen das Subjekt der Tatbestandshandlung, „ein Land". Dieses Subjekt der Tatbestandshandlung ist zugleich das Objekt der Reichsexekution. Objekt des Zwangsrechts der Reichsexekution ist mithin immer ein Land als solches, als geschlossene Einheit. Um die Landesbehörden und Landesuntertanen hat sich das Reich nicht zu kümmern. Die Reichsexekution ist eben heute wie immerdar Reichsoberaufsicht.

II. Umgekehrt ist es im Falle des Art. 48 Abs. 2. Hier sind die Maßnahmen des Reichspräsidenten nicht gegen ein unbot-

mäßiges Land als solches gerichtet, sondern lediglich gegen die aufrührerischen Elemente, die entweder Landesuntertanen sein können oder Landesbehörden, mit Ausnahme der obersten Landesorgane, die das Land als Ganzes repräsentieren. Von einer Durchführung der Reichsoberaufsicht kann hier also keine Rede sein.

Art. 48 Abs. 2 greift nur dann ein, wenn Reichswille und Landeswille konform gehen. Sobald Reichswille und Landeswille nicht übereinstimmen, sobald die Anordnungen der Reichsgewalt und der Landesgewalt sich widersprechen, es sich um eine Meinungsverschiedenheit, eine Streitigkeit zwischen Reichs- und Landesregierung handelt, kommt nicht Art. 48 Abs. 2, sondern ausschließlich Art. 48 Abs. 1 zur Anwendung.

III. Der letztere Fall war aber bei den thüringischen und sächsischen Vorgängen gegeben. Die Landesregierungen deckten nicht nur die den Reichsfrieden störenden und gefährdenden kommunistischen Umtriebe, sondern setzten sich mit ihren Maßnahmen bewußt in offenen Widerspruch zum geäußerten Reichswillen. Der Normtatbestand des Art. 48 Abs. 1 war verwirklicht. Es lag in beiden Fällen vollendete Pflichtverletzung, nicht nur die Gefahr einer Pflichtverletzung vor.

IV. Die wichtigste Maßnahme, die das Vollstreckungsorgan des Reichs traf, nämlich die Mitglieder der Landesregierungen ihrer Stellungen zu entheben, wäre auf Grund von Art. 48 Abs. 2 niemals zulässig gewesen, da Art. 17, wenn nicht auch Art. 5 der neuen Reichsverfassung, durch das Recht des Ausnahmezustandes weder dauernd noch vorübergehend aufhebbar ist.

V. Die vom Reichspräsidenten erlassenen Verordnungen vom 22. 3. 1920, 10. 4. 1923, 26. 9. 1923 und 29. 10. 1923 waren auf Grund von Art. 48 Abs. 1 rechtlich zulässig.

VI. Der schnelle und erfolgreiche Verlauf der Exekutionsverfahren gegen Sachsen und Thüringen hat die praktische Verwendbarkeit des geltenden deutschen Exekutionsrechts erwiesen.

III. Teil.

§ 14. § 15. Während in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft das Rechtsinstitut der Bundesexekution eine, wenn auch unvollständige Regelung gefunden hat, ist dieses Institut in die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika — ausdrücklich wenigstens — nicht aufgenommen worden. Dennoch läßt sich auch hier ein solches Zwangsrecht aus der Konstitution, wenn auch auf Umwegen, herleiten. Das amerikanische Exekutionsrecht ist allerdings noch sehr wenig entwickelt, ihm ist nur die Anwendung rein physischen Zwanges, d. h. lediglich die militärische Exekution bekannt.